ЦЭНТР
ЕЎРАПЕЙСКАЙ
ТРАНСФАРМАЦЫІ

Чтобы не тратить время и силы зря

Рекомендации по подготовке «дорожных карт» к Форуму гражданского общества Восточного партнерства

Татьяна Водолажская,
Центр европейской трансформации

О «дорожных картах» в рамках Восточного партнерства было сказано и написано довольно много. Уже нет необходимости отстаивать и разбирать сам формат и его обоснованность для предъявления позиции гражданского общества на Форуме гражданского общества Восточного партнерства (ФГО ВП). Достигнутое согласие можно констатировать не только по резолюции национальной конференции, но, главным образом, по тому факту, что несколько инициативных групп гражданского общества стали озаботились подготовкой необходимых документов. И перед ними, естественно, встали вопросы и проблемы вполне конкретного характера. Одно дело — согласиться с важностью и принять общий формат, другое дело — подготовить сами «дорожные карты», или стратегические предложения.

Сам формат «дорожных карт» — это не такая уж инновация в программах и стратегиях развития. Разобраться в нем — это только одна сторона проблемы, причем технически не самая сложная. Тем более, что особой жесткости формата пока не требуется. «Дорожные карты» — лишь ориентир. Куда больше затруднений и проблем возникает с тем, чтобы вписать собственные представления и знания о ситуации и ее развитии в контекст инициативы Восточного партнерства и контекст действий ФГО ВП, а также в контекст актуальной ситуации внутри страны.

Рассмотрим несколько рамок, которые необходимо учитывать в формировании «дорожных карт».

1. Декларация позиции или рабочий инструмент

Весь предыдущий опыт взаимодействия и с беларусским государством, и с европейскими структурами научил нас презентовать себя и свои взгляды, отличающиеся от взглядов режима. В определенных условиях эта тактика оправдана и осмыслена. Но, к сожалению, она стала столь привычной, что на поверку оказывается единственной. «Лист желаний», составленный в прошлом году на ФГО ВП, и общий характер выступлений на национальной конференции подтверждает такое состояние гражданского общества. Мы пытаемся использовать любую возможность для того, чтобы заявить свою позицию. В условиях слабой публичности такой ход мыслей и действий становится почти естественным. В итоге, «дорожные карты» ФГО ВП рискуют превратиться в традиционные презентации и декларации.

Можно ли такими документами повлиять на что-либо? Имеющийся формат Восточного партнерства не позволяет вступать в непосредственный диалог с беларусскими властями на встречах по платформам. Поэтому заявление позиций имеет весьма слабый эффект. Тем более, что на такую «форму воздействия» уже выработан иммунитет и отражающие тактики. Более того, на ФГО ВП несомненно найдется место для таких деклараций, а многолетняя практика не требует длительной подготовки.

Что делает «дорожную карту» рабочим инструментом для изменений в беларусской ситуации? Во-первых, идея Восточного партнерства состоит в распространении в Беларуси европейских практик и

стандартов. Значит, «дорожные карты» должны стать инструментом такого распространения. Они должны предлагать пути и способы распространения этих стандартов и практик, т.е. давать ответы на вопросы «как?» и «что конкретно надо сделать?», чтобы гармонизировать европейскую и беларусскую практику. Во-вторых, рабочий инструмент должен быть адекватен как ситуации действия, так и тем, кто это действие совершает. Любые нереалистичные, хоть и самые правильные, действия станут препятствием для нормального отношения к предложенным документам. Кроме того, предложенные карты не должны быть рекомендациями для государственных органов. Они должны быть реализуемы и субъектами гражданского общества. Понятно, что большинство серьезных действий невозможно совершить без решений государственных органов. Но если при этом деятели гражданского общества ограничиваются только рекомендациями для других, а себе отводят лишь функцию критики и контроля, то и создание «дорожной карты» теряет смысл. «Дорожные карты», да и любые иные деятельностные документы, создаются теми, кто их будет выполнять, или хотя бы по их заказу. Поэтому «дорожные карты», готовящиеся к ФГО ВП, должны базироваться на инициативе со стороны гражданского общества и включать в себя такие действия с его стороны, которые требуют ответной реакции и не могут быть проигнорированы. Но даже в случае такого игнорирования эти действия должны сами по себе продвигать беларусское общество к гармонизации с европейской практикой.

2. Восточное партнерство может не все!

Нам много чего надо менять в нашей жизни, политике, экономике, культуре, образовании и управлении. Но есть ряд проблем, которые имеют неприходящий характер: политзаключенные, несвободная свободная пресса, условия работы НГО, АЭС и т.д. И как только возникает возможность, эти проблемы поднимаются и становятся ведущими для содержательного разговора. И, конечно, есть искушение определить в качестве приоритетов по «дорожным картам» решение именно этих проблем. Но будет ли это иметь эффект? Скорее, это будет лишь еще одна возможность напомнить про проблему. Эта задача, конечно, важная. Но все же... Хорошо бы использовать каждый инструмент по назначению. Восточное Партнерство открывает новые возможности и содержит большой потенциал, но чтобы его использовать, надо быть точными. А это значит решать при помощи этой инициативы те проблемы и задачи, которые невозможно решить в других местах, вносить адекватные условиям Восточного партнерства предложения. Поэтому следует помнить границы и возможности ВП:

- Восточное партнерство — инициатива, направленная на гармонизацию стандартов по организации жизни, и строится она как возможность проводить совместные проекты, в которых и будут использоваться, а заодно и осваиваться, эти стандарты. Прогресс этой инициативы будет меряться не только успешностью реализации проектов, но и степенью сближения пространств. Поэтому в «дорожных картах» имеет смысл ориентироваться на расширение общих оснований и стандартов, а также на выполнение уже принятых общих правил и норм организации жизни (хартии, конвенции, договора).

- В рамках инициативы уже приняты приоритеты и план действий до 2011 года по каждой из платформ[1], кроме того, есть флагманские инициативы. Важно соотнести и как-то согласовать наши предложения по «дорожным картам» с этими принятыми документами. Дело не в том, что всегда необходимо следовать в фарватере уже принятых решений. Но если они (приоритеты и план действий) приемлемы, то и «дорожные карты», согласованные с ними, будут иметь большую силу и убедительность. Здесь следовало бы оценить, насколько адекватны цели и приоритеты, и если они адекватны (пусть и не касаются самых актуальных проблем), то к ним и следовало бы апеллировать.

[1] Приоритеты и планы действий можно найти здесь:
- первая платформа: http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform1_091009_en.pdf;
- вторая платформа: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform4_261109_en.pdf;
- третья платформа: http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform3_051109_en.pdf;
- четвертая платформа: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform4_261109_en.pdf.

- Восточное партнерство — это инициатива по совместным действиям, но не политическая площадка прямого действия. Там бессмысленны политические требования, декларации и т.д. В рамках инициативы напрямую не решается большинство самых актуальных политических вопросов. Смысл инициативы в установлении тех отношений, которые возможны, а затем уже постепенное продвижение в решении политических проблем. Ультиматумы и требования могут иметь влияние, но только в одном направлении — в исключении Беларуси из инициативы по настоянию беларусской или европейской стороны. Никаких других последствий ожидать нельзя. Поэтому желание добиться от беларусского режима или от европейских структур решения проблем, не входящих в компетенцию этой инициативы, может свидетельствовать либо о невежестве гражданского общества, либо о намеренных действиях против «потепления» беларусско-европейских отношений.

- Восточное партнерство имеет специфический объект своего внимания и воздействия — нормы и стандарты. Соответственно, она не направлена на то, чтобы решать проблемы тех сфер и областей, с которыми она работает. Это особенно относится к четвертой платформе. Будучи специалистами или заинтересованными лицами в каких-то конкретных областях, мы глубоко и хорошо понимаем все проблемы и необходимые действия. И, работая над «дорожными картами», пытаемся осветить это свое понимание и заботу. Восточное партнерство нацелено на гармонизацию и синхронизацию системы норм и стандартов. Эти нормы и стандарты сами по себе являются инструментами воздействия на ту или иную сферу. Предлагаемые «дорожные карты» (приоритеты, цели и шаги) не могут сами по себе решить проблем сферы, они призваны лишь гармонизировать ее развитие в русле общеевропейского подхода. Поэтому в своих «дорожных картах» имеет смысл обращать внимание на применение в Беларуси тех же законодательных или международных документов, которые регулируют жизнь в ЕС — *Acquis communautaire*.

3. Эффектность и эффективность

Конечно же, размышляя о том, что должно стать приоритетами для «дорожных карт» в различных сферах (учитывая все вышесказанное), мы стремимся к самому актуальному и самому главному в нашей ситуации. При этом, привыкнув к тому, что государственные структуры стремятся игнорировать предложения гражданского общества, мы все реже учитывает «приемлемость» предложений или их «проходимость». В результате получается так, что очень многие действия и предложения направлены не на то, чтобы действительно добиться ответа или что-то изменить, а на то, чтобы сделать явной разницу, показать и себе и внешним субъектам, насколько различны взгляды и ценности. Но Восточное партнерство, если двигаться в русле реализации его потенциала, требует иного отношения. Какие действия могут быть эффективными? Что следует учитывать:

Во-первых, уже имеющиеся и используемые в европейских структурах практики и техники работы по координации действий и программированию. Если эти практики применимы, то лучше к ним же апеллировать, вводить их в наше совместное пользование, по необходимости совершенствуя. Таковыми, например, могут быть традиционные для всех международных договоренностей «отчеты/доклады об имплементации».

Во-вторых, апелляции к подписанным Беларусью или готовящимся к подписанию международным договоренностям. Практически по каждой платформе можно найти такого рода хартии или конвенции, к которым апеллируют уже объявленные приоритеты. Такого рода документы по своей сути являются основаниями для развития отношений и совместного движения к общим целям. Поэтому они являются наиболее актуальным подходящим объектом для развития, разворачивания и продвижения. Кроме того, факт их признания в качестве международных документов делает апелляцию к ним легитимной. Особенно если учесть, что большинство такого рода документов включает в себя роль гражданского общества.

В-третьих, общую тенденцию перехода к «мягким методам» координации и управления. В частности, к методу открытой координации и главной его составляющая — исследованию. Включение в «дорожную карту» действий по созданию нормально действующей, согласованной с европейскими критериями системы мониторинга и исследования ситуации является приоритетом. Отказаться от такого предложения практически невозможно, поскольку в общем русле сближения, это, пожалуй, один из самых необходимых элементов — согласованная система оценки. Кроме того, в Беларуси сегодня в большинстве областей действуют советские нормы сбора информации и учета, не говоря уж об оценке. Они в любом случае будут меняться. Необходимо включиться в этот процесс, а еще лучше — инициировать его. В таком случае больше шансов не быть проигнорированными.

Итак, работая над «дорожной картой», надо совершить ряд необходимых действий:

- *Ознакомиться с принятыми в рамках Восточного партнерства приоритетами и программой действий (http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/) и рассматривать их как рамки для своих размышлений и предложений.*

- *Исследовать и выделить соответствующие своей теме документы, которые являются общепринятыми нормативами в этой области для ЕС — Acquis communautaire. Эти документы могут стать основанием и для определения приоритетов и, главное, критериев продвижения в «дорожной карте».*

- *Проанализировать европейские образцы исследований и оценки продвижения по реализации этих общих правовых норм и договоров.*

- *Изучить международные договоры, конвенции, хартии или иные документы, принятые Беларусью (входящие в Acquis communautaire), которые подлежат имплементации.*

- *Оценить собственные силы и необходимое участие других сторон в том, чтобы продвигаться по выделенным приоритетам.*